

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ
(Проект Закону України
“Про основні засади парламентського контролю в Україні”)**

Актуальність обраної теми зумовлена тим, що одним з аспектів адміністративної реформи є розробка та реалізація засобів щодо забезпечення законності у діяльності органів виконавчої влади. Розглядаючи проблему створення засобів забезпечення законності, необхідно дати визначення поняття законність. “Законність — це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов’язаних з відношенням до законів та проведенню їх у життя: точне та неухильне виконання законів усіма, кому вони адресовані; дотримання ієрархії законів та інших нормативно-правових актів” [1]. Ця проблема впровадження ефективної системи засобів забезпечення законності є досить масштабною та містить у собі низку факторів. Слід відзначити, що класично до системи цих засобів відносять контроль, нагляд та звернення громадян. Але на практиці забезпечення законності стикається з великою кількістю складнощів та протидій. Тому необхідно визнати, що забезпечення законності у сфері державного управління є пріоритетним напрямком адміністративної реформи. Задля цього необхідно і створення ефективної системи органів виконавчої влади, і теоретично обґрунтований та законодавчо закріплений розподіл повноважень між органами виконавчої влади, і створення дієвого законодавства, яке забезпечує нормативну базу діяльності цих органів та багато інших аспектів. Одним із засобів забезпечення законності у сфері державного управління є парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади — це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що Парламент, Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідальності її законодавству України, вживати заходи щодо попередження порушень у майбутньому. Забезпечення законності у сфері державного управління шляхом реалізації контрольних повноважень Верховною Радою України значною мірою залежить і від законодавчого забезпечення виконання Парламентом цієї функції. Оскільки це засіб забезпечення законності у сфері державного управління майже не використовувався за часів Радянського Союзу (як на мій погляд тоді просто не існувало парламенту у класичному розумінні) саме сьогодні існує нагальна потреба на законодавчому рівні регламентувати контрольну діяльність Верховної Ради України.

Якщо законодавча, установча і номінаційна функції Парламенту мають відповідну нормативно-правову базу, посідають певне місце в законопроектній діяльності (в різному стані знаходяться у Верховній Раді України проекти Законів про законодавчу діяльність, її результат — законодавство, про порядок призначення — усунення від посади посадових осіб тощо), контрольна діяльність Парламенту регламентована фрагментарно, колізійно, неповно щодо окремих суб’єктів, які мають окремі повноваження з парламентського контролю, або врегульовані застарілим законодавством (наприклад, діяльність комітетів Верховної Ради України).

Контроль за діяльністю органів виконавчої влади як правова форма діяльності Парламенту потребує більш детальної процедурно-процесуальної регламентації.

Парламентський контроль здійснюють Верховна Рада України та її органи, а також в контрольній діяльності приймають участь спеціально утворенні Верховною Радою України органи — Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Реалізація Верховною Радою України повноважень щодо здійснення парламентського контролю передбачається і Конституцією України, але єдиного консолідованого закону, що врегульовує цей вид діяльності Верховної Ради України — не існує. Відсутність такого закону породжує різне тлумачення положень Конституції. Задля забезпечення ефективності здійснення парламентського контролю необхідно щоб контроль здійснювався у межах чинного законодавства. Неможливо контролювати діяльність органів державної влади не дотримуючись норм права у процесі здійснення цього контролю. Надзвичайно небезпечними є спроби перетворити парламентський контроль на механізм втручання Верховної Ради

України та окремих народних депутатів в діяльність інших органів державної влади. Це суперечить конституційному принципу розподілу державної влади.

Як свідчить практика, здійснення парламентського контролю досить часто суперечить чинному законодавству України. Особливо це стосується контролю, який здійснюють народні депутати України, тобто депутатські запити та звернення. Законодавчі акти, які регламентують здійснення контролю народними депутатами нерідко суперечать Конституції України, що неодноразово ставало предметом розгляду Конституційного Суду України. Так 19 травня 1999 року Конституційний Суд України розглянув конституційне подання Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо відповідності Конституції України права народних депутатів України звертатися до суду із запитаннями стосовно справ, які знаходяться у провадженні суду, та права народних депутатів давати доручення органами СБУ про надання їм інформації, яка стосується особистого життя, честі та гідності громадян, яку неможливо отримати без здійснення оперативно-розшукової діяльності. У своєму рішенні Конституційний Суд України визнав, що такі запити народних депутатів суперечать Конституції України та не підлягають виконанню з боку суддів та працівників СБУ, оскільки «є підстави вважати, що встановлене статтею 86 Конституції України право народного депутата України на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя у конкретних справах. Звернення народного депутата України як члена Парламенту з вимогою чи пропозицією до судів, голів судів або безпосередньо до суддів саме з питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах є неприпустимим. Запит народного депутата України з вимогою або пропозицією до керівників органів служби безпеки не може бути дорученням про перевірку будь-якої інформації щодо окремих громадян, а також підставою для проведення оперативно-розшукових заходів, якщо в них не міститься передбачена законом інформація про злочин, що готується або вчинений невстановленими особами, про осіб, які вчинили або готують злочини тощо. У такому разі керівник органу служби безпеки має відмовити у задоволенні запиту (вимоги чи пропозиції) народного депутата України [2].

11 квітня 2000 року практика здійснення депутатських запитів знов стали предметом розгляду Конституційного Суду України. На цей раз суб'єктом конституційного подання став Генеральний прокурор, який ставив питання про тлумачення права народних депутатів України звертатися із запитом та зверненнями до органів прокуратури, які містять вимоги та вказівки стосовно конкретних кримінальних, цивільних і господарських справ. І знов було виявлено, що народні депутати перевищують свої повноваження і безпідставно втручаються у діяльність органів прокуратури. «Конституційний Суд України в офіційному тлумаченні положень статті 86 Конституції України виходить з того, що в частині першій зазначеної статті Конституції України органами, до яких може звернутись із запитом народний депутат України, визначено лише органи Верховної Ради України і Кабінет Міністрів України. Крім того, вимоги народних депутатів України, заявлені на засіданні Верховної Ради України у формі запиту, можуть бути звернуті до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Разом з тим за змістом частини першої статті 86 Конституції України народний депутат України не може адресувати свої вимоги та пропозиції іншим працівникам органів прокуратури, в тому числі й слідчим прокуратури. Для вирішення народним депутатом України питань його депутатської діяльності Законом України «Про статус народного депутата України» передбачено право народного депутата України «звертатися до посадових осіб всіх державних органів та об'єднань громадян, керівників підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування». Проте як окремий інститут депутатське звернення в Конституції України не закріплене. Пропозиції, вказівки, вимоги народного депутата України мають відповідати Конституції і законам України і можуть стосуватися лише питань, пов'язаних саме з депутатською діяльністю. будь-які пропозиції, вказівки і вимоги народного депутата України до прокурорів з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах Конституційний Суд України вважає неправомірними» [3].

У травні цього ж року суб'єктом конституційного подання до Конституційного Суду України виступив Президент України, предметом подання знов стала практика здійснення парламентського контролю. У своєму Рішенні від 10. 05. 2000 р. «Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), наступні положення Закону України «Про статус народного депутата

Україні” від 17 листопада 1992 року, у тому числі в редакції Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про статус народного депутата України” від 25 вересня 1997 року (далі — Закон):

1) частини другої статті 24 Закону, за якими “народний депутат має право із залученням при необхідності своїх помічників-консультантів, представників об’єднань громадян, контрольних органів здійснювати контроль за розглядом одержаних пропозицій, заяв і скарг у державних органах та органах об’єднань громадян, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності і підпорядкування та брати особисту участь у їх розгляді”;

2) статті 18 Закону України “Про статус народного депутата України” у частині надання права народному депутатові України “брати участь у розгляді в органах державної влади будь-яких питань, які зачіпають інтереси громадян та організацій”; “перевіряти з власної ініціативи з залученням при необхідності представників державних органів і об’єднань громадян відомості про порушення закону, прав та інтересів громадян і організацій, що охороняються законом”;

3) частини першої статті 30 Закону щодо надання народним депутатам України переважного права виступати з питань його депутатської діяльності у друкованих засобах масової інформації, засновником яких виступають державні органи та органи місцевого самоврядування, по державному радіо та телебаченню; покладання на органи місцевого самоврядування обов’язків публікувати подані народним депутатом України матеріали” [4].

Рішенням Конституційного Суду України від 20. 03. 2002 року було “визнані такими, що не відповідають Конституції України запити та звернення народних депутатів України до органів внутрішніх справ, податкової міліції та СБУ, які містять вимоги, вказівки, пропозиції стосовно конкретних кримінальних справ” [5].

Але, незважаючи на наявність цілої низки рішень Конституційного Суду України стосовно практики здійснення парламентського контролю, грубі порушення у цій сфері мають місце і сьогодні. Однією з основних причин цього, на мій погляд, є протиріччя у законах, які регулюють здійснення парламентського контролю Конституції України. Так, наприклад, Регламент Верховної Ради України був прийнятий 27. 07. 1994 року, ще до прийняття Конституції України. Тому не дивно, що велика кількість норм Регламенту ВРУ не відповідає Конституції, наприклад в Регламенті використовується термін “постійні комісії”, які вже давно стали комітетами ВРУ. Але парламентарі до сьогодні не прийняли новий Регламент. Застарілим є і Закон України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії ВРУ”.

Таким чином, ефективність парламентського контролю в значній мірі залежить від чіткого правового регламентування його здійснення.

Нормативно-правовим актом, який регулює процес здійснення контрольних заходів Парламентом, нині деякою мірою є Конституція України (хоча багато вчених вважають, що в Конституції приділено парламентському контролю недостатньо “уваги”, лише у ст. ст. 85, 98, 101 термінологічно використовується “контроль Верховної Ради України”, “парламентський контроль”; навіть у ст. 89, де регламентується організацію спеціальних суб’єктів парламентського контролю, є бланкетною). У Законах України “Про постійні комітети Верховної Ради України”, “Про Рахункову палату”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” у Регламенті Верховної Ради України і деяких інших нормативно-правових актах також приділяється певна увага цьому питанню. Але у всіх зазначених законодавчих актах сучасного законодавства навіть не визначений сам термін “парламентський контроль”. Таким чином регламентація парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є неповною і потребує прийняття Закону України “Про основні засади парламентського контролю”.

Спеціалізовані контрольні органи Парламенту — Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не обіймають увесь обсяг парламентського контролю. Унаслідок цих обставин виявляється можливість нехтувати вимогами й відповідних суб’єктів парламентського контролю щодо об’єктів контролю, які, поряд із іншими органами, підприємствами, організаціями, установами, нерідко відмовляються від співробітництва в сфері парламентського контролю.

На сьогодні у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України “Про основні засади парламентського контролю”. Ініціатива прийняття цього закону зумовлена тим, що в умовах становлення демократичного суспільства, реформування системи державної влади відсутність законодавчого врегулювання здійснення парламентського контролю робить цю функцію Парламенту недієвою.

У проекті закону запропоновано визначити, що є парламентським контролем суб’єктів парламентського контролю, його напрямки та принципи, види та форми, встановити відповідальність посадових осіб за ухилення від контролю з боку суб’єктів парламентського контролю.

Прийняття зазначеного закону позитивно вплине на створення системи гарантій законності в Україні, упорядкує практику реалізації парламентського контролю, збільшить його ефективність.

Ефективність парламентського контролю значною мірою залежить і від чіткого правового регламентування системи і структури органів, діяльність яких є об'єктом парламентського контролю. У контексті Адміністративної реформи, необхідно чітко визначити правове становище органів виконавчої влади. Необхідно якнайшвидше прийняти Закон України "Про Кабінет Міністрів України", відсутність якого має суттєвий негативний вплив на механізм здійснення парламентського контролю за Урядом, виконання останнім контрольних приписів щодо результатів цього контролю та забезпеченням законності у сфері державного управління. Також, актуальною є необхідність прийняття Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", у якому, окрім іншого, слід закріпити механізм забезпечення виконання контрольних приписів суб'єктів парламентського контролю посадовими особами органів державної виконавчої влади.

Література

1. Юридическая энциклопедия. — М., 2001. — С. 323.
2. Рішення Конституційного Суду України № від 19. 05. 1999 р.
3. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2000 від 11. 04. 2000 р.
4. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2000 від 10. 05. 2000 р.
5. Рішення Конституційного Суду України № 1-11/2002 від 20. 03. 2002 р.

УДК 342.92:347.998.2

Є. Є. Додіна

*канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного та фінансового права ОНЮА*

АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ ЯК ВАЖЛИВА ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

Процес демократизації українського суспільства, який починається з проголошення незалежності України, є нелегкою справою побудови суверенної, незалежної соціальної, правової держави.

Визнання в Україні верховенства права, того, що Конституція України [1] має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй, а особливо того, що норми Конституції України є нормами прямої дії, і звертання до суду для захисту прав і свобод людини гарантується безпосередньо на підставі Конституції дало можливість запроваджено адміністративної юстиції як форми спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадянина від порушень з боку органів виконавчої влади.

Судовий контроль за сферою виконавчої влади мусять здійснювати адміністративні суди, діяльність яких має регулюватися законом, у зв'язку з чим підготовка Адміністративного процесуального кодексу України значно активізувалась.

Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини і громадянина у сфері виконавчої влади, її посадових і службових осіб визначається наявністю норм Конституції України, Цивільно-процесуального кодексу України [2], Закону України "Про звернення громадян" [3], які встановлюють право громадян на судове оскарження. Ці справи розглядаються у загальному суді.

Однак існуючий Закон України "Про звернення громадян" та норми глави 31-А Цивільно-процесуального кодексу України не є достатніми для адміністративно-правового захисту прав громадян, тому що особливості справ, які впливають із адміністративно-правових відносин, є дуже специфічними. Виходячи з цього необхідно: по-перше, створення нових організаційно-судових форм; по-друге, наявність особливої суддівської кваліфікації у цій сфері, по-третє, створення іншого порядку розгляду цих справ.

Концепція реформи адміністративного права України (проект) пропонує запровадження в Україні адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою шляхом створення адміністративних судів [4].

Створення адміністративних судів передбачено Законом України "Про Судоустрій України"[5], який визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.